

## De evolutie van het stelsel voor hoger onderwijs

Schoorvoetend lijkt er een nieuwe discussie op gang te komen over de sturing van het stelsel van hoger onderwijs. Maar vooralsnog beperkt die zich tot een nationale en regionale invalshoek, en is er maar weinig oog voor internationale ontwikkelingen. Naïef en onwenselijk, schrijft Frans van Vught.

# Houd de luiken open

Debat over stelselsturing verdient breder perspectief

Frans van Vught

Universiteit Twente

# H

et eindrapport van het Interdepartementaal beleidsonderzoek Doelmatig hoger onderwijs (IBO), dat afgelopen zomer verscheen, gaat in op de vraag hoe we de doelmatigheid van een toegankelijk

hoger onderwijs van hoge kwaliteit kunnen optimaliseren. Het stelt daarbij dat 'de huidige invulling van de stelselverantwoordelijkheid slechts beperkte sturingsmogelijkheden voor het Rijk' impliceert en dat 'een herbezinning op de stelselverantwoordelijkheid van OCW' (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) gewenst is. (IBO, 2024, pp. 19 en 31).

Een discussie over het hogeronderwijsstelsel en de sturing ervan? Gedurende de afgelopen tientallen jaren werd deze slechts in de marge gevoerd. Het onderwerp 'stelselsturing' was bijna een taboe: geen grote veranderingen aan het stelsel als zodanig, was het adagium, en geen veranderingen in de sturingsfilosofie. Laat het hoger onderwijs met rust!

De conceptuele basis voor de huidige 'sturingsfilosofie van autonome instellingen' (dixit IBO) ligt natuurlijk in de HOAK-filosofie uit 1985 (naar de beleidsnota 'Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit'). Die impliceert dat de hogeronderwijsinstellingen een grote vrijheid hebben om in te spelen op de veranderingen en wensen in hun omgeving, en dat de overheid op afstand blijft. Het nagestreefde doel is een 'zelfregulerend systeem' waarin, onder invloed van de diverse beslissingen en acties van de instellingen, op stelselniveau een grote diversiteit aan aanbod en profielen ontstaat (Tweede Kamer, 1985).

In wezen hanteert het Nederlandse hogeronderwijsbeleid al enkele tientallen jaren een besturingsaanpak die gebaseerd

is op de kernpunten van de beleidsnota HOAK, zij het dat er sprake is van een zekere verwatering en dat de beleidspraktijk lang niet altijd in het verlengde ligt van het conceptuele kader (De Boer et al., 2019).

### Luiken dicht

Maar de tijden lijken te veranderen. Voor meer doelmatigheid pleit het IBO-rapport voor het opnieuw doordenken van de relatie overheid-onderwijsveld. 'Verduidelijking van doelstellingen met daarbij behorende concretisering van rollen, taken en bevoegdheden' is nodig (IBO, 2024, p. 31), want 'de optelsom van alle beslissingen op instellingsniveau is niet per definitie de beste optelsom op stelselniveau' (p. 47). Het rapport stelt dat 'stelseldoelen geformuleerd en gerealiseerd moeten worden' (p. 48) die op korte termijn

Geen grote

veranderingen aan

het stelsel als zodanig,

was het adagium

## De evolutie van het stelsel voor hoger onderwijs

kunnen bijdragen aan een regionaal en nationaal doelmatig opleidingsaanbod. Het zoekt de versterking van de doelmatigheid vooral in een krachtiger overheidssturing gericht op meer samenwerking tussen de instellingen en binnen de regio's (met overheden en bedrijfsleven).

Schoorvoetend en nog wat impliciet lijkt er dus weer een discussie op gang te komen over de stelselsturing. Maar vooralsnog wordt die discussie gevoerd met de luiken dicht. De focus ligt op de nationale en regionale dimensies van het stelsel; over de wijze waarop ons stelsel aansluit bij internationale ontwikkelingen zegt het rapport weinig. Behalve over de gestegen internationale studentenaantallen (die 'druk leggen op maatschappelijke voorzieningen') en de te lage 'blijfkans' van internationale studenten valt er in het rapport niets te lezen over wat er zich buiten ons nationale stelsel afspeelt, laat staan dat het nadenkt over de mogelijke consequenties van internationale ontwikkelingen op de sturing van 'ons' bestel. Daarmee lijken we een belangrijke dimensie te vergeten, ook in termen van stelselsturing. Er is immers ook een bredere context waarbinnen ons stelsel functioneert. Wie verder wil kijken dan het nationale stelsel, ziet dat het Bolognaproces (sinds 1999) en de nu al enkele decennia volgehouden beleidsstrategieën van de Europese Commissie aangaande hoger onderwijs en onderzoek ertoe leiden dat er zoiets als een Europese Hogeronderwijsruimte (en Onderzoeksruimte) is ontstaan; een ruimte waarin natuurlijk nog steeds sprake is van nationaal beleid, maar waarin nationale stelsels aanzienlijk meer met elkaar vervlochten zijn dan zo'n vijftig jaar geleden. Dit zouden we in een sturingsdiscussie niet (langer) moeten veronachtzamen.

### Amerikaanse dynamiek

We zouden kunnen stellen dat het Europese hoger onderwijs in de afgelopen decennia in dat opzicht steeds meer is gaan lijken op het Amerikaanse hoger onderwijs, en dat in de komende jaren nog meer zal gaan doen. Niet dat de Europese en Amerikaanse stelsels identiek zullen worden. We weten allemaal dat het Amerikaanse hoger onderwijs marktgerichter is dan het Europese. Het gemengde stelsel van publieke en private universiteiten en de competitie om de beste studenten, de beste academici, de grootste onderzoeksbudgetten en de gulste donoren, zijn bekende kenmerken van het Amerikaanse hoger onderwijs die wij in Europa niet kennen. Maar er is wel een vergelijking mogelijk met de wijze waarop de *dynamiek* in beide stelsels zich ontwikkelt. Ook in de Verenigde Staten gold gedurende lange tijd dat de dynamiek op de hogeronderwijsmarkt beperkt was. Evenals in de Europese landen kozen ook in de VS verreweg de meeste studenten al vóór de jaren vijftig een hogeronderwijsinstelling dicht bij huis.

Een illustratie. In 1949 volgde 93 procent van alle Amerikaanse studenten een opleiding aan een universiteit in hun eigen staat. In 1994 lag dit cijfer heel anders: toen studeerde

## Schoorvoetend en nog wat impliciet lijkt er weer een discussie op gang te komen

nog maar 74 procent van alle studenten in de eigen staat, en voor de private universiteiten gold dat zelfs nog maar 54 procent van de studenten uit de eigen staat afkomstig was (Hoxby, 1997). Van een systeem met een aantal lokale en regionale monopolies op het niveau van de staten heeft de Amerikaanse markt zich ontwikkeld tot een meer geïntegreerde markt op federaal niveau. De conclusie die je hieraan mag verbinden is dat de structuur van het hogeronderwijssysteem in de VS in de periode tussen 1949 en 1994 aanzienlijk is veranderd en sterk is geïntegreerd.

Mijn punt is dat deze ontwikkeling zich nu ook in Europa begint te voltrekken. Ook in de EU is het percentage internationale diplomastudenten aan het toenemen. Inmiddels is dat gegroeid tot ruim 12 procent; iets minder dan de helft daarvan is afkomstig uit andere Europese landen. In dertien EU-lidstaten (waaronder Nederland) komt het grootste deel van de internationale studenten uit andere lidstaten. Daarnaast is in de EU sprake van een duidelijke toename van de zogenoemde *credit mobility*: 9 procent van alle EU-afgestudeerden in 2021 heeft deelgenomen aan een Europees mobiliteitsprogramma.<sup>2</sup> In ons land is het aantal internationale studenten in de afgelopen vijftien jaar sterker gestegen dan het aantal Nederlandse studenten. In 2022-2023 was 15 procent van het totale aantal studenten afkomstig uit het buitenland; dat was ruim drieënhalve keer zoveel als in 2005-2006. En bijna driekwart van hen kwam uit andere Europese landen.<sup>3</sup> Deze cijfers zijn er een indicatie van dat ook in Europa een ontwikkeling op gang is gekomen naar een vervlechting van hogeronderwijsstelsels.

### Voorspellende waarde

De belangrijkste verklarende factoren die de literatuur aanreikt voor de veranderingen in de dynamiek van het Amerikaanse hogeronderwijssysteem zijn de aanzienlijke daling van de kosten van geografische mobiliteit en de toegenomen beschikbaarheid van informatie over de (veronderstelde) kwaliteit van opleidingen en instellingen. Voor beide factoren geldt dat ze een statistisch significante

# De evolutie van het stelsel voor hoger onderwijs

voorspellende waarde blijken te hebben voor de ontwikkeling naar de integrerende hogeronderwijsmarkt in de VS (Hoxby, 1997; Dill, 2003).

Ook in Europa zijn de condities ontstaan waardoor beide factoren van invloed zijn op de dynamiek in het hoger onderwijs. Ook in Europa zijn de kosten van geografische mobiliteit in de laatste decennia aanzienlijk gedaald. En ook in Europa is de beschikbaarheid van informatie over de (veronderstelde) kwaliteit van opleidingen en hogeronderwijsinstellingen toegenomen.

In de Europese context zijn, naast deze twee factoren, naar mijn mening nog enkele andere punten van belang. Zo zijn er de al genoemde transnationale beleidsinitiatieven, zoals het Bolognaproces en de beleidsprogramma's van de Europese Commissie, die hebben geleid tot de synchronisatie van nationale stelsels, tot Europese kwaliteitszorg, tot toegenomen studenten- en docentenmobiliteit, en tot een groeiende samenwerking tussen hogeronderwijsinstellingen uit verschillende lidstaten (zoals in de *European University Alliances*).

Verder geldt dat in Europa, in vergelijking met de VS, weliswaar sprake is van een grotere verscheidenheid aan talen en culturen, maar dat deze de vervlechting van de hogeronderwijsstelsels niet lijkt te belemmeren, en wellicht zelfs stimuleert. De culturele diversiteit lijkt studenten juist aan te sporen om elders te gaan studeren. En wat de talen betreft blijkt dat vooral het onderwijs op master- en doctoraatsniveau in de Europese landen in toenemende mate in het Engels wordt gegeven – en *by the way*, Engels spreken we tegenwoordig allemaal.

## Europese dimensie

Het gevolg van deze ontwikkelingen is dat zowel onderwijsvragers als -aanbieders meer Europees georiënteerd zijn dan enkele decennia geleden. Studenten zoeken mogelijke opleidingsonderdelen (of zelfs gehele opleidingen) buiten de grenzen van de nationale stelsels; hogeronderwijsinstellingen opereren in Europese allianties en netwerken, en bieden daarin veelal *joint programmes* en zelfs *joint degrees* aan.

**En by the way,  
Engels spreken  
we tegenwoordig  
allemaal**

Steeds meer onderzoek wordt mede bekostigd vanuit Europese kaders. Ons hogeronderwijsstelsel heeft, met andere woorden, een Europese dimensie gekregen.

In een nieuwe discussie over de sturing van ons stelsel kunnen we aan deze ontwikkelingen niet voorbijgaan. Een beperking tot alleen een regionale en nationale invalshoek is naïef en onwenselijk. Stelselsturing kan in de huidige omstandigheden alleen maar sturing van en in een open systeem zijn, en daarmee een sturing die een vergaande zelfstandigheid aan studenten en instellingen laat om eigen keuzes te maken, zeker ook op het Europese toneel. Natuurlijk is daarbij ook een belangrijke rol voor de nationale overheid weggelegd. Maar wel een rol die oog heeft voor de bredere context waarin ons stelsel functioneert. Nederland wil graag een 'open samenleving' zijn. Laten we in de discussie over ons hoger onderwijs dan ook de luiken openhouden.

## Frans van Vught

*is oud-rector magnificus en oud-voorzitter van het college van bestuur van de Universiteit Twente. Ook was hij onder meer topadviseur bij de Europese Commissie en president van de High Council van het European University Institute (EUI)*

## Literatuur

- De Boer, H., Kolster, R. & Westerheijden, D. (2019). *Beleidsdoorlichting Hoger Onderwijs 2015-2018. Sturing en beleidsinstrumentanalyse*. Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS), Universiteit Twente.
- Dill, D.D. (2003). Allowing the Market to Rule: The Case of the United States. *Higher Education Quarterly*, vol. 57, no. 2, pp. 136-157.
- Hoxby, C.M. (1997). *How the Changing Market Structure of U.S. Higher Education Explains College Tuition*. NBER Working Paper 6323.
- IBO (2024). *Talent op de juiste plek*. Interdepartementaal beleidsonderzoek Doelmatig hoger onderwijs. 17 juni 2024.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1985). *Hoger onderwijs: autonomie en kwaliteit*. 1985/86, no. 19253.

## Noten

- Dat was vroeger wel anders. Met name in de jaren zeventig en tachtig is er heftig gediscussieerd over de wijze waarop wij ons hogeronderwijssysteem zouden moeten inrichten. Met het verschijnen van de analyse van regeringscommissaris Posthumus in 1968 groeide het besef dat, als gevolg van de toenemende deelnamecijfers en de daarmee gepaard gaande aanslag op de overheidsmiddelen, het stelsel drastisch diende te worden aangepast. Een stroom aan nota's en wetsvoorstellen volgde. De meeste voorstellen pleitten voor differentiatie in het programma-aanbod, een betere aansluiting op de arbeidsmarkt en meer horizontale en verticale doorstroming tussen hoger beroepsonderwijs en universiteit. Zie de nota's 'Op weg naar hoger onderwijs nieuwe stijl' (1972), 'Contourennota' (1975), 'Hoger onderwijs voor velen' (1978) en de Kaderwet hoger onderwijs (1982). Een enkele keer werd de vraag gesteld of we het binaire stelsel zouden moeten afschaffen. Zie de nota's 'Hoger onderwijs in de toekomst' (1975) en 'Toekomstschets' (1987). Maar over het algemeen twijfelde men niet aan het belang van deze 'eerstedorvariëteit'. In de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek (1993) staat dan ook te lezen dat we een stelsel hebben van 'twee gelijkwaardige maar verschillende sectoren'.
- Data van Eurostat, *Learning Mobility Statistics 2024*.
- Data van CBS, *Statistieken Hoger Onderwijs 2022 en van Nuffic, Factsheet Internationale Studenten 2023*.